

我が国の成年後見制度利用の組織化に関する一試案 ： ドイツ成年者世話制度を参考として

著者	中村 康子
雑誌名	人間福祉研究
巻	8
ページ	261-275
発行年	2005-03-20
URL	http://id.nii.ac.jp/1136/00000391/

我が国の成年後見制度利用の組織化に関する一試案 ～ ドイツ成年者世話制度を参考として ～

中 村 康 子*

はじめに

ドイツの成年者世話制度は、必要性の原則と補充制の原則そして個人的世話の原則を掲げ1992年に新しく生まれ変わった。組織的には、後見裁判所、世話官庁、世話支援センターそして世話人協会等がそれぞれ独立し、その専門性を尊重の上互いに連携しながら機能している。また、人材的には、世話を担う名誉職世話人と職業世話人が活躍している。ドイツの被世話人は、2004年現在で100万件を超えるといわれ、それに比べて我が国は3万件にも満たないといわれている⁽¹⁾ (田山2004: 34)。権利を擁護するという取り組みに対しては、思想的にも組織的にもそして人材的にも我が国は、そのスタートラインに立ったばかりといえる。

しかし、今日、我が国においても次第に権利擁護の必要性が認識されるようになってきた。その方向を示しているのが介護保険制度見直しにあわせて権利擁護のあり方が検討されていることである。地域の中で総合的なケアシステムを構築することを目的とした「地域包括支援センター (仮称)」のなかに成年後見制度をシステムの組み入れて機能させ

ることが検討されている。制度改正に向けてその整備が急がれているところである。そのシステムをより有効に機能させるために整備すべきことは多い。例えば、財源はどこが負担するのか、運営主体はどこで、どのように運営するのか、後見人は確保されるのか、後見人の養成はどうするのか等がある。

本稿においては、特に成年後見制度を中心とした組織化と運営システムのあり方を検討する。このことに関しては後見制度に先駆的に取り組んでいるドイツ成年者世話制度の実践に学ぶ意義は大きいと思われる。ドイツの成年者世話制度を通して、我が国において予定されている「地域包括支援センター (仮称)」における成年後見制度のあり方を検討する手がかりになることを目的として論ずるものである。

研究の方法は、我が国における介護保険制度改正に向けた政策的動向を概観し、そこで予定されている「地域包括支援センター (仮称)」の特徴をみてみる。更に、ドイツの成年者世話制度が制定に至った背景を調べ、ドイツ成年者世話制度の実態をハンブルグ市とミュンヘン市においてヒヤリング調査をし⁽²⁾、成年者世話制度の運営システムを明らかにす

*北海道浅井学園大学人間福祉学部生活福祉学科

キーワード：地域包括支援センター (仮称)、成年後見制度、ドイツ成年者世話制度、面としての機能。

る。

ただし、短期間（2004年10月30日から11月6日）の滞在であったため時間的には十分な調査をしたとはいえない。しかし、成年後見制度の専門家の適切な質問や応答などが繰り返され、限界はあるが調査目的は、ほぼ達成されたように思われる。その中で得られた情報や実態を基に論じていくことを予めお断りしておく。

I、介護保険制度改革の議論と「地域包括支援センター（仮称）」

現在、介護保険制度施行後5年を迎えるにあたり、その見直しの議論が展開されている。2004年7月30日に社会保障審議会介護保険部会が「介護保険制度見直しに関する意見」（厚生労働省：2004a）を公表した。これに先立って高齢者介護研究会が「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて」（厚生労働省：2003）、また、高齢者リハビリテーション研究会が「高齢者リハビリテーションのあるべき方向」（高齢者リハビリテーション研究会：2004）を報告している。更に、全国市長会が「介護保険制度の基本的見直しに関する意見」（全国市長会：2004）を、続いて日本経済団体連合会が「介護保険制度改革についての意見」（日本経済団体連合会：2004）を発表した。これまでの議論を踏まえ「介護保険制度改革の全体像～持続可能な介護保険制度の構築～」（厚生労働省：2004b）と題した報告書が2004年12月に発表された。介護保険制度の全貌を示すと共に新たな介護予防システムなどに関する考え方を示し、平成17年度通常国会に関連法案が提出される予定であるという。

予定されている改革の全体像を見てみると、介護保険制度の基本理念である高齢者の自立支援、尊厳の保持を基本としつつ、制度の持続可能性を高めていくという視点から次の5項目が中心課題として掲げられている。

1、予防重視型システムへの転換、2、施設給付の見直し、3、新たなサービス体系の確立、4、サービスの質の向上、5、負担のあり方・制度運営の見直しの5項目である。本稿で着目したい「地域包括支援センター（仮称）」は、「新たなサービス体系の確立」の項目のなかに位置付けられる予定である。

「地域包括支援センター（仮称）」は、地域において総合的なマネジメント（権利擁護も含めて）を担う中核機関としての総合相談機能を目的としている。まだ具体的には明らかにされてはいないが、権利擁護としての成年後見制度をそこに位置づけ判断能力が十分でない人々の権利を擁護することを予定している。成年後見制度は、これまでにその利用のしづらさや、市町村申立ての少なさが議論されていた⁽³⁾。成年後見制度が介護保険制度のシステムにおいて、市町村の責任の下で展開されるとなればこれまで言われてきた利用のしづらさや市町村のあり方等の改善に多いに貢献すると考えられる。とは言え、具体的にどのように組織化し運営するのが重要な課題といえる。

II、地域包括支援センター（仮称）が予定している機能

厚生労働省（厚生労働省：2004c）によると「地域包括支援センター（仮称）」は、高齢期になっても住み慣れた地域でできるだけ自立した生活が続けられるように高齢者の日

常生活を重層的に支える観点から包括的・継続的に支える仕組の構築を予定している。要介護状態になる前からの日常的な健康管理や介護予防に始まり、介護が必要になったときに介護サービスが受けられ、最後にはターミナルケアまで受けられるように利用者一人ひとりについて地域で総合的に支えていく、つまり、地域におけるその人の生活を総合的にマネジメントをする中核機関としての機能が予定されている。具体的には、①地域の高齢者の実態把握や、虐待への対応など権利擁護を含む「総合的な相談窓口機能」②、「新・予防給付」のマネジメントを含む「介護予防マネジメント」③、介護サービスのみならず介護以外の様々な生活支援を含む「包括的・継続的なマネジメント」という3つの基本機能を目指している。

これら3つの基本機能を備えた機関として機能するには市町村の責任下で実施されることこそが適切と考えられ、その設置の責任主体を市町村としている。地域における多種多様な資源が十分に活用され、地域に開かれたものとするのが重要であることから、在宅介護支援センターと同様に様々な主体が事業委託を行うことも可能とする方向で考えられている。（委託業務の範囲や委託先種別の範囲などについては今後の検討としている）市町村行政の機能を担うことから最低でも市町村ごとに1ヶ所の設置が必要と考えられている。

地域の特性、多様性を生かした「面」的なサービス基盤とするため、対象とする圏域は「生活圏域」が想定されている。

「総合的な相談窓口機能」としては、次の4点が具体的に掲げられている。①、相談対

応。②、専門相談支援として次のような専門機関への橋渡しの窓口機能である。それは、a 医療機関（痴呆介護関係、リハビリ関係など）、b 司法機関（高齢者虐待、権利擁護関係など）、c その他（消費者保護、障害者関係など）への取次ぎ相談である。③、実態把握、そして④、権利擁護（虐待防止ネットワークの構築、成年後見など）である。

そこに配置される人材としては、社会福祉士、保健師、スーパーバイザー的ケアマネジャーが予定されている。従って、総合相談窓口といってもそこで即解決・緩和というわけではなく、その人の生活に関する総合的なマネジメント機能であり、必要に応じて専門機関への紹介という機能が大きいといえる。

財源は、老人福祉法または介護保険法のいずれかを根拠とした機関として創設する方向で検討が進められている。介護保険制度が「介護」を必要とするものを対象とする、と狭義に捉えると介護保険制度の財源から「生活上の総合的な相談支援」という広範囲な支援のための財源を捻出することが妥当か否か、という課題はある。しかし、介護をケアとして「生活全体をケアするもの」として捉える（広井：1999）とその妥当性はあるように思われる。

なお、権利擁護に関しては、現在、「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」が発足し、市町村の責任として果すべき権利擁護機能、関係機関とのネットワークの構築と役割分担、後見人制度の有効な活用方策等の検討がなされている。本稿執筆時点（2005年1月20日）では、その内容は未確定である。

以上が簡単ではあるが現在検討されている

「地域包括支援センター（仮称）」の概要である。権利擁護としての成年後見制度に視点を当てたとき、「市町村が責任主体」となり社会福祉システムの組織の中に後見制度が位置づけられるようになることは、活用の利便さのみならずその重要性が意識化され一般化されること等からもその意義は大きい。

しかし、「地域包括支援センター（仮称）」の中で成年後見制度が十分に機能するためにはその組織・構造や運営のシステムが重要になる。特に面としてのサービス提供を想定するのであれば、面としての組織をどのようにするかを考えていかなければならない。ドイツの成年世話制度はどのような組織になっているのか。ドイツの組織や体系そして運営を参考として考えたい。まず、ドイツの成年者世話制度を理解するためには、その制度を構築するに至った旧制度の問題点から見ておくことが必要と思われる。それらの問題点が今日の制度を作ったといえるし、我が国においても、それらの問題を踏襲する必要があるからである。

Ⅲ、ドイツ成年者世話制度

1、旧制度の概要

従来の成年後見制度は、1896年のドイツ民法典を実体法上の法源としていた（神谷1992：148）。これによると「精神病または精神耗弱により自己の事務を処理できない者」、また「浪費により自己または家族を急迫の危険に晒す者」、あるいは、「飲酒癖または麻薬癖により自己の事務を処理できず、または自己若しくは家族を急迫の危険にさらし、または他人の安全を危うくする者」については禁治産宣告がなされた（独民6条1項）。この

うち、精神病を理由として禁治産宣告がなされると、その者は行為無能力者となり、その意思表示は常に絶対的に無効であって、追認の余地も存在しなかった。これに対して、精神耗弱、浪費、飲酒癖、または麻薬癖を理由として禁治産宣告がなされた場合は、行為能力は制限され「制限的行為無能力者」とされた。法律行為については満7歳以上の未成年者と同様に扱われた（独民114条）。

改正前のドイツ民法は、原則的に成年者全員に行為能力を肯定したが、他方では、上記に見られるように行為能力の略奪若しくは制限も認めていた（上山2000：181）。形式的な平等を貫き、通常の判断能力を欠く成年者に行為能力を認め、その法律関係に関することにより自己責任をとらせることは、かえって他者による不当な搾取に関するリスクを負わせることになる。ところが、行為能力の略奪・制限は、同時に契約締結を通じた取引社会への参加可能の略奪、制限をきたし日常生活基盤の喪失をもたらすことになった。また、それだけではなく、行為能力略奪の宣告は、無能力者というラベリングがはられ差別的な状態を作り出していた。

この他、ドイツ旧制度には、「障害者監護」と呼ばれる制度が存在していた（独民1910条）。この制度は、後見に服していない成年者が「身体的な障害により自己の事務が処理できない時」あるいは「精神的障害により個別の事務または一定範囲の事務が処理できない時」後見裁判所が、監護人を選任するという制度である。この障害監護が財産管理または身上監護を対象とする場合には、後見に関する規定が準用されたのでその意味では後見と同様の保護制度といえる。しかし、後見制

度が禁治産宣告を前提として包括的に禁治産者の全ての事務を対象としていたのに対して、障害監護は、精神障害を理由とする場合には、個別の事務または一定範囲の事務のみを対象とし、被監護人の行為能力には何らの影響も及ぼさないという点に大きな違いがあった（神谷1992：148-149）。

しかし、いずれにしても、後見人または保護者が本人に代わって全ての行為や判断を行い本人にはいかなる権利も認めていなかった。後見人、保護者の裁量によって保護される利益を重視する家父長的性格を強く持っていたといえる（新井1991：19-22）。

2. 旧制度の問題点

以上の点をふまえ、旧制度の問題点を整理しておこう⁽⁴⁾。

第一、行為能力の略奪・制限の宣告制度がもたらす硬直性に起因する問題である。具体的には、制度設計の画一性とこれに伴う能力制限の過剰性、および宣告の永続性という結果をもたらしたことである。人間の判断能力の有無は、行為能力の略奪・制限の「宣告制度」が想定していたように「あるかないか」の二者択一で割り切れる性質のものではない。ところが宣告をされると画一的に無効とされてしまい、単に財産管理に留まらず、婚姻能力や遺言能力あるいは選挙権の略奪にまで繋がっていた。また、その宣告が裁判手続きを経て取り消されない限り一生続くという問題があった。

第二、差別的およびスティグマ性の問題である。行為無能力者の宣告を受けることは、「契約など何も出来ない人間」になるという

ことであり、事実上は、社会生活からの落伍者としての烙印を押されることに等しかった。本人や家族が受ける自尊の喪失のみならず、それが社会的レベルでの差別を生み、制度のマイナスイメージが堆積していく結果となった。つまり、被宣告者を社会参画への可能性から一律に排除するという逆機能も果たしたのである。

第三、制度利用者の個別性の軽視に関する問題である。制度利用者本人の意思の無視ということが一つあげられる。被宣告者全員が、常に合理的な意思や希望を表明できないわけではない。しかし、彼らには本人の意思を尊重するための制度的保障は存在していなかった。彼らは一律に自己決定の機会から疎外され後見人による代行に依拠せざるを得ない状況におかれていた。それは結果として後見人による他律優先の構造をもたらしていた。今一つは、本来ならば、後見制度が有意義に機能するためには、本人と後見人との間に人間的な信頼関係が存在することが前提にある。そのためには、本人と後見人が会話を通じて直接的に触れ合える状況が必要である。しかし、本人は、個性を持った独立の人格としてではなく、単なる紙面上の管理対象者として処遇されているにすぎない状況を生み出していた。

第四、身上監護の軽視である。旧制度の主たる関心事は、利用者の財産管理の点にあったため明文上の規制も財産管理事項に偏重しており、利用者の健康や日常生活への配慮といった身上監護はなおざりにされていた。施設への入所やベットへの縛り付けのような身体的自由の制約など重大な人権侵害の危険につながるような身上看護事項についての配慮

が十分なされているとはいえない。利用者の生活の質の向上を目指し、その人らしい人生の選択を支援することを後見制度の中核としてはいなかったといえる。

第五、後見人に対する支援体制の不備の問題である。後見人に対しての支援が未整備であったために、家族のような素人後見人は、心理的、物理的、情報的に孤立した状況におかれていた。それでも過重ともいえる職責を個人で抱えこまざるを得なかった。こうした状況は、後見人になるという魅力どころか敬遠にも結びつくことであり、世話人の増加にはつながらず弁護士への後見が集中した。禁治産者や被監護人との個人的な木目細やかな接触が期待できないことが多く事務的な管理しかできない現象を生み出し批判されていた。(佐藤1994:34) 新法施行前のミュンヘン市においては、一人の弁護士が約500件の後見や障害監護のケースを抱えていたという。(田山:2000) 当時の実態調査によれば、閉鎖病棟や精神病院あるいはホームに入っている人々の中には約10年以上もの間、実際に自分の後見人と会ったことがないというケースが多かったという。また、後見をする人がなぜ法律を専門とする弁護士だけになるのかという疑問をもたらした。実際に世話をされる人は知的に障害をもつ人や心理的あるいは精神的に障害を持つ人であり心理学の専門家や社会教育家(ソーシャルワーカー)が世話人になってもよいのではないかということが話題になったという(田山:2000)。

以上、旧世話制度の持つ問題点を見てきた。制度がもたらす画一性と永続性、差別性、本人軽視と後見人重視、健康や日常生活への配慮の軽視、そして、後見人への支援体

制の不備等があきらかであった。では、新制度は、これらの問題をどのように解決したのだろうか。

3. ドイツ成年者世話制度の特徴

以上のような旧制度における諸問題を踏まえて、禁治産宣告制度とこれに連動する成年後見制度、さらに、障害監護制度が廃止され、1990年、成年者世話法(Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Plegschaft für Volljährige)が成立した。

(1) 硬直性と永続性の排除

新たに導入された世話(Betreuung)制度は、従来の制度の硬直性に対する反省から障害の種類や軽重を問わず、個々の状態により具体的に必要とされる範囲に限って保護をすることとなった。申請はあくまで本人であり、本人が出来ない場合は、家族や施設職員、ソーシャルワーカーなどが裁判所に申立てをし、後見裁判所判事により職権で世話人が選任されることになった。その時、本人の利益を守るために必要である場合は、裁判所は手続き保護のため弁護士などを手続き保護者として任命することもできる。手続きに対しても本人を排除したり本人に代わってされることがないように保護される仕組みとした。

被世話人が自分自身またはその財産を危険に陥れる著しい危険のあるきわめて例外的な事柄においてのみ後見裁判所により「同意権の留保」が命ぜられる。その場合には被世話人はその世話人の同意を得た場合にのみ法的に有効な意思表示を行うことができるということになったのである。

また、後見裁判所においては、世話の開始を命じる際に世話の終了または延長について再度審理すべき期日を特定しておくこととなった。この期間は最長でも世話人選任のときから5年とされた。次に述べる「必要性の原則」にも関連するのであるが世話が開始された後も「世話」継続が果たして必要かどうか繰り返し審理していく必要があるとされたのである。従来あった後見や監護は一旦開始されると以後その継続の必要性がチェックされることがなく、結局、後見や監護が長期にわたった。そのようなことがなくなることを目的としたものである。

(2) 能力制限の原則廃止

先に見たようにこれまでの成年後見制度が硬直し、あまりにパターンリズミックであったことの反省から成年者世話法は、被世話人の立場に立って、できるだけ能力制限を原則廃止という視点で、①必要性の原則、②補充制の原則、そして、③個人的世話の原則を打ちだした。

必要性の原則は、本人が客観的に「世話」開始の要件を備えていても既に家族や友人あるいは、本人の任意代理人によって十分世話がなされている時は、「世話」の必要性はないということを意味している。また、被世話人が自ら処理することが出来ない事務処理の必要性が存在しなければならないということの意味している。世話人は、必要性の範囲のみを世話するのであり、そのことは、被世話人への干渉は、世話が必要である限りにおいてのみ許されるということである。

補充制の原則は、世話は、私的、公的援助が不足している部分に対して補充するという

ことを意味している。つまり、家族や友人などの援助で欠けるところを補うということである。

個人的世話の原則は、世話が単なる書類上の財産管理ではなく、個人の状況を認識して必要な世話をすべきであるということである。世話にあたっては、原則的に被世話人の意向を優先させるべきとしている。成年者世話法では、個人に寄り添い個人の自己決定に基づく支援が優先されることとなったのである。

(3) 世話人の支援体制

世話人は、可能な限り一人の自然人が選任されることが原則となった。それは旧制度の欠陥であった「匿名的世話」の反省から世話人と被世話人との間で対話を通じた密接なコミュニケーションを確保することが大前提となるからである。

世話官庁と世話人協会は例外的にのみ世話人に選任されるが、個人的世話が優先される。本人の推薦するものが世話を引き受けることができるときは本人の希望が優先される。また、本人が入所し、あるいは居住している施設やホーム、又はその他の制度と主従関係にある者やその他の緊密な関係にある者は、勿論、「利益相反」回避のため選任はされない。

又、世話人が弁護士に集中していた旧制度の反省から世話人は、ボランティア世話人〈名誉職世話人〉と職業世話人制度をつくり、世話人の拡大をはかった。

さらに、これらボランティア世話人が継続して質の良い世話を続けるためには、それを支える組織が求められた。それが世話人協会である。

(4) 世話人協会と世話官庁

成年者世話法は、世話人に対する支援を提供するための組織として「世話人協会」(Betreuungs-Verein)と世話官庁(Betreuungsbehörde)の二つの組織を新たに創設した。

世話人は、通常、「名誉職世話人」が優先され無報酬に近い待遇で世話職務という重責を担うこととなる。世話を単に世話人に任せてしまうのでは、世話人はその責任の重さやあるいは世話に生じる悩みや困難が負担をより一層重いものとしてしまう。そのことは、世話人を確保できないばかりか質の良い世話は期待できないことになる。良い世話を確保するためには、世話人に対する助言や法解説の提供、専門研修の機会の提供、世話人同士の交流などの支援を組織的に積極的に行っていく必要がある。又、世話人の拡大のための啓発活動や職業世話人を採用するなど人材確保や養成の役割を担うのが世話人協会である。世話人協会は、各州の州法に基づき管轄官庁から世話人協会としての許可を受け助成金も受け活動している。旧制度の問題であった後見人への支援体制の不備をこの世話人協회를創設することで解消しようとしたのである。

更に重要な特徴点は、世話官庁という世話を司る部署を行政のなかに設置したことである。各地方自治体レベルにおける具体的な組織構成や権限については各州に委ねられているが世話官庁の職務は、次のようなことを中心としている。

世話の遂行(官庁世話と官庁世話人を含む)、名誉職世話人への支援活動、世話制度についての啓発活動、(予防的代理権のよう

な任意後見に関する情報提供も含む)といった世話人協会と共通する職務の他、地域相互組織の運営、後見裁判所の支援(世話人の推薦や事実関係解明への協力など)後見裁判所に対する意見表明や異議申し立ての行使、世話人協会への助成といった独自の職務も含んでいる。(上山2000:199)。

世話官庁は制度上は独立の行政組織であるが、必ずしも独立した物理的実体(専用建物や専従職員など)を持っているわけではない。実際には、例えば地域の福祉事務所が世話官庁の名称の下で活動しているケースなどが多いという。我々が訪問したところも、1階が保育所で、その2階で業務を行っていた。できるだけ身近なところで成年者世話制度が展開されるようにその自治体のやり方に委ねられている。

世話官庁と世話人協会の設置が名誉職世話人の教育・指導、あるいは啓発をして成年者世話制度を支えている。これらの取り組みが、世話をされるという差別やステイグマの解消に貢献することを期待して成年者世話制度が施行されている。

以上がドイツ成年者世話制度の特徴である。では、この特徴が具体的にどのように組織化されているのであろうか。今回訪問したミュンヘン市の世話官庁(社会福祉課)の資料を基に説明しておきたい。

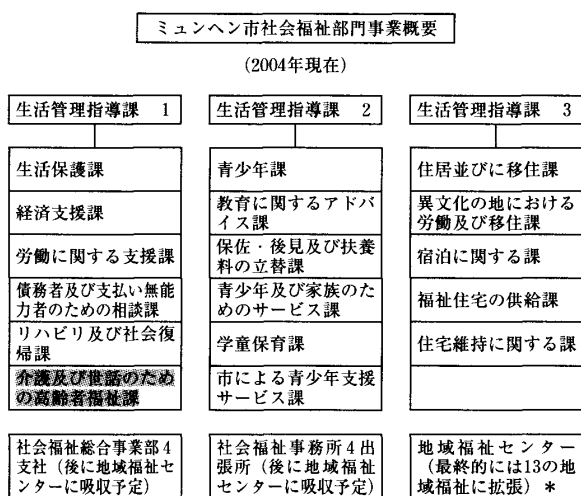
4, 成年者世話制度の全体構成・組織

(1) 世話支援センター

我々が訪問した世話官庁も独立した事務所があるわけではなかった。社会福祉事業部の総合的組織の中に位置していた。実際の運営

は、「世話支援センター」として、より住民に身近な「市役所市民センター」の中の一隅に位置して、他の部署と連携をしながら世話業務を展開していた。社会福祉事業部門は、図1に示すように、「生活管理指導課1」、「生活管理指導課2」、「生活管理指導課3」の部門から成り立っている。成年者世話制度を管轄しているところは「生活管理指導課I」である。

図1 ミュンヘン社会福祉事業部



*バジング地域福祉センターは、バジング市役所市民センター内管理局に属する。

*介護及び世話のための高齢者福祉課が成年世話司を司る。

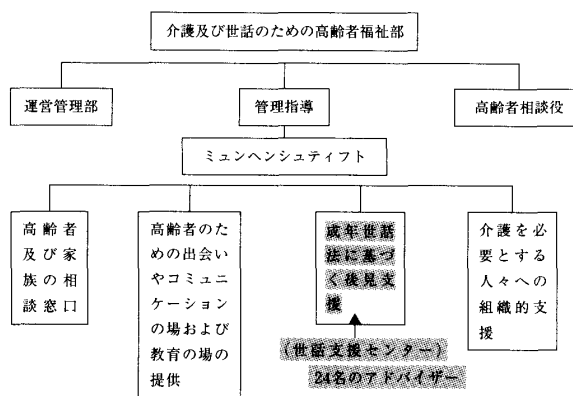
*資料出所：ミュンヘン市社会福祉課より提供された資料(Sozialreferat 2004)により筆者が作成。

「生活管理指導課1」の下にある「介護及び世話のための高齢者福祉部門」が「成年者世話制度」を担当している。

「介護及び世話のための高齢者福祉部門」の組織構図は図2に示すように「運営管理部」、「管理指導部門」、そして「高齢者相談役」の3部門に分かれている。

「運営管理部門」の下に「成年世話法に基づく後見支援課」が位置づけられている。ここが「世話支援センター」に該当するところであり、そこには24名の世話制度アドバイザーがおり、成年者世話制度の中心的役割を

図2 介護及び世話のための高齢者福祉部



*成年世話法に基づく後見支援の部署が世話支援センターとなり、24名の常勤職員がいる。

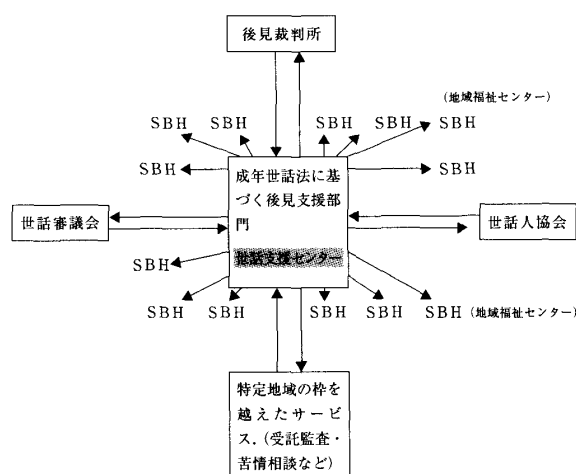
*資料出所：ミュンヘン社会福祉課より提供された資料 (Abteilung "Hilfe im Alter bei Pflege und Betreuung") から筆者が作成。

担っている。彼らは、アドバイザーとしての仕事の他に同時に職業世話人にもなる。この24人の職員は、ミュンヘンに13箇所あるSHB (Sozial bürgerer häuser 地域福祉センター) に出向してそれぞれの地域で住民の身近なところで業務を展開している。ミュンヘンにおいては、住民の身近なところに「市役所市民センター」が配置され、その一角にSHB (地域福祉センター) といわれる部署がおかれ住民の生活サービスを包括して提供している。それを示すのが図3である。

「成年世話法に基づく後見支援」(課) が実質的に「世話支援センター」として機能しているのであるが、そこから成年世話法に基づく指導やガイドラインが提示される。

「世話支援センター」は、この図に示されるように、「世話人協会」、「後見裁判所」と連携し、また、「世話審議会」への参加や地域を越えた苦情相談や監査を行なうなど機関相互の有機的連携の中心に位置していることがわかる。そこに24名の世話アドバイザーが専属している。この「成年世話法に基づく後見支援」(課) でも相談は受けるが、多くは、住民に身近な「市役所市民センター」内にあ

図3 ミュンヘン市における成年世話制度の構図



*「成年世話法に基づく後見支援部門」が「世話支援センター」の機能を果たしている。具体的な支援の展開は、ミュンヘン市に13箇所あるSBH、つまり地域福祉センターに24名が出向し、そこに相談室を設けて相談業務にあたり、被世話人を訪問あるいはその他の活動を行っている。実質的な世話業務はここで展開されている。つまり実際の活動拠点はSBH（地域福祉センター）ということになる。

*世話審議会はそれぞれの機関から委員が集まり審議する。12人で構成されている。時には他の専門家も呼んで検討する。

出所：ミュンヘン市社会福祉課から提供された資料を元に筆者が作成。

る「SBH（地域福祉センター）」で相談を受ける。そこに2名のアドバイザーが派遣され、「世話支援センター」の機能を果たすべく活動している。彼らは職業世話人にもなる。現在、240人の職業世話人がいるが殆どが社会福祉専門職であるという。

我が国が介護保険制度改正において予定している「地域包括支援センター（仮称）」は「世話支援センター」に類似した組織・機能となるのではないかと考えられる。

派遣された2名は、それぞれの地域で一般地域住民の相談に応じアドバイスや世話制度の周知宣伝あるいは、名誉職世話人の指導・管理や相談・アドバイス、さらに専門的なガイドラインを示す等の他、後見裁判所への世話人推薦の書類作成・提出などもおこなっている。

そこでのヒヤリングによると24人の仕事は次のようなことである。

①一般市民への周知やアドバイス、市民相談など。

②相談に対しては、どのような人が、どのような状況にあるのか、実際にそこに行って調べてアドバイスをする。

③世話人には、家族、友人、隣人あるいは名誉職世話人がふさわしいか等を検討する。

④ふさわしい人が見つからない場合は自ら探す。

⑤申立てのあったものに対し、実際に調査をし、どの部門にどれ位の世話が必要か資料を作成し後見裁判所に提出する。

⑥医者診断書と合わせて世話人が本当に必要かどうかの資料を作成し後見裁判所に提出する。

⑦世話制度のシステムをとらないとすればどのようにしたら良いかのアドバイスをする。

⑧名誉職世話人からの質問や相談を受ける。80%は世話に関する相談である。

⑨後見裁判所から提出されている情報が世話人に必要なものかどうか判断して資料として名誉職世話人に提供する。

⑩地域ごとに分かれてレクチャーや講義を行う。

⑪弁護士あるいは世話人協会と連携をして世話制度をスムーズに運営する。

⑫後見裁判所判事や司法補助官とコンタクトをとって世話人の選任に助力する。しかし、独立している。

⑬裁判所へ異議申し立てをすることもある。

⑭世話人希望者から、履歴書の送付を受ける。無犯罪証明書の提出や借金の有無証明の提示や、職歴、成績票などから情報を得る。

⑮世話人が必要な時のために世話人リストを作成し登録しておく。

⑯特別な能力（例えば外国語）や得意分野（高齢者あるいは知的障害者等）を確認しておき適正な世話人配置に心がける等

以上、アドバイザーの一人からのヒヤリング結果であるが、その状況から、これらの仕事を一つの枠にとらわれず非常に柔軟に対応していることが伺えた。さらにSBH〈地域福祉センター〉2階の一室にはプライバシーの守られた相談室も用意され、相談者の時間に合わせた面接展開や、あるいは、自宅を訪問し実情把握に丁寧に対応していた。

(2) 市役所市民センターとSBH（地域福祉センター）

バジング市役所市民センターは、一般市民がここを訪れるとほぼ全ての用事が果せるように組織化されている。成年者世話制度の相談をはじめ次のような業務が展開されている。

「情報センター」「市民事務局」、「住民登録」、「自動車登録」、「営業の届け出」、「社会福祉に関する市民窓口」として「経済援助」

（社会扶助、難民援助、住居手当、ホームレスを防ぐ特別援助、職業紹介、青少年のための経済援助）、「社会教育の支援」として、地区におけるソーシャルケースワーク（給付並びに法律上の請求権に関する情報提供、離婚の際の相談窓口、青少年のための教育支援、障害者の支援、家庭内暴力に対する支援、高齢者の支援等あらゆる相談）、斡旋窓口、様々な世話システム、一日保育や介護、そして、戸籍に関することや社会保険事務局全般に関することなどあらゆるサービスが提供さ

れている⁽⁵⁾。

地域福祉センターに相談が持ち込まれると、例えば、一家族の問題に対して、各部署のメンバーが即チームを結成し、就労の立場から、子供の教育的視点から、女性の自立の視点から、また、住宅の視点から等、それぞれの立場からの意見を交換し、より適切な問題解決に取り組むということであった。

「世話支援センター」がそのような総合的なシステムの中に位置づけられていることは、成年者世話制度利用者にとっても総合的なサービスの視点から検討されることになり、利便性と即応性が適えられ被世話人の生活の質の重視につながると考えられる。

Ⅳ おわりに

以上、ドイツの成年者世話法の概要とそのシステムを見てきた。ドイツにおいては旧制度が持つ個別性や身上監護の軽視、後見人に対する支援体制の不備等の問題点の反省から新しい成年者世話制度を確立した。その制度の組織と運営をまとめると次のことが言えると思われる。①各州、各自治体が、世話の責任主体となり財源、人材面において支援している。②世話官庁を社会福祉事業部門のなかに位置づけ、「後見支援部門」（世話支援センター）を設置し、そこを世話制度の中心部署としている。③世話支援センターに専任アドバイザーを配置している。④専任アドバイザーが市民の身近なところで、地域住民の相談に応じ、世話人、世話人協会、そして後見裁判所などと連携をとり、また、時には地域福祉センターの職員とチームを組んで問題解決機能を高めている等である。それは、図3に見たように世話支援センターを核として各

機関と連携をしながら広く地域に分散し活動している。

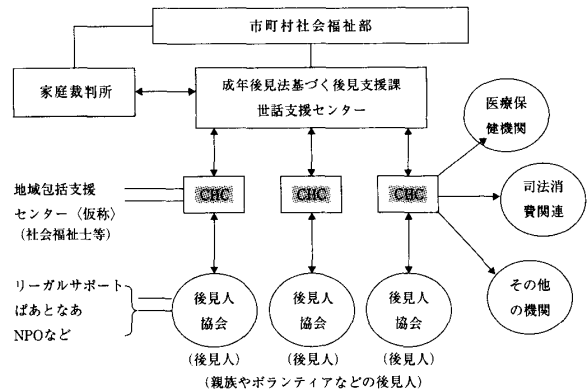
さて、我が国に於いて「成年後見制度」が権利擁護としての機能を果たすためにはどのような仕組みが必要であろうか。

これまでみてきたドイツ成年世話制度の仕組みを参考にすることは有効であると思われる。

それは、「地域包括支援センター（仮称）」を住民の最も身近なところに設置し、一般市民や高齢者・障害者などが容易に相談に行くことができるようにすることである。更に、単なる橋渡しの相談窓口ではなく、できるだけ即解決の方向付けができるような体制作りをすることである。相談に乗ってもらったことが逆にあちこち振り回されストレスが附加されることがないようにすることである。ドイツのSBHのように後見制度を必要とする人々の問題がさまざまな部署や視点から解決・緩和されるような体制づくりをすることである。いうまでもなく家庭裁判所や医療機関との連携も重要である。生活を取り巻く各関連機関との連携・協力が密になるように、包括支援センター（仮称）を中心とした組織作りをし、連携を構造化することである、そして、生活をトータルにコーディネートできる人材を配置すること等が挙げられる。生活をトータルに捉えられる社会福祉士の役割は重要になると思われる。図3を我が国に当てはめると図4のようになる。ここでは「地域包括支援センター（仮称）」を「CHC」とした。

さらに、ドイツ世話人協会のように後見人を育成・指導する組織を明確化することが必要となる。例えば、今日、司法書士会（リー

図4 域包括支援センター【CHC（仮称）】における成年後見制度の組織・運営図



*ここでは、「地域包括支援センター（仮称）」をCHCとして表記した。
 *「地域包括支援センター（仮称）」が他機関組織と連携を取り地域住民の相談に応じる。
 *資料出所：ミュンヘン社会福祉課より提供された資料を参考に筆者が作成。

ガルサポートセンター）や社会福祉士会（ばあとなあ）において成年後見人教育を行っており、その他、弁護士会や税理士会やNPO等の団体等も権利擁護に携わっている。これらの組織が世話人協会的役割を遂行していくと考えられる。「地域包括支援センター（仮称）」がこれらの協会と協働できる体制作りをすることにより、「面としての組織化」が可能となるように思われる⁽⁶⁾。

以上、ドイツの成年者世話制度から学んだことを通して我が国の権利擁護の仕組みのあり方を検討した。我が国とドイツは歴史的、思想的背景の相違や行政の組織構造や社会福祉の組織運営などにおいて違いがある。特に、我が国は、地域福祉権利擁護事業を展開している社会福祉協議会、更に、これまで地域の相談窓口となってきた在宅介護支援センター等の組織がある。これらとの関係調整や再編など課題は多い。しかし、ここではそれを論ずることが目的ではないのでふれてはいない。ドイツの組織・運営の実態からその一部を今後の我が国の「地域包括支援センター（仮称）」設立の検討の一助となることを

願って論じるものである。残されている課題は今後の研究としたい。

謝辞

本研究は、北海道浅井学園大学・平成16年度特別研究費交付研究により研究を行ったものである。「ドイツ成年者世話制度研修」への参加を承認してくださった特別研究費審査評価委員会の諸先生にお礼申し上げますと共に尽力くださった研究協力課・棟方章子氏にこの場を借りて感謝を申し上げます。

注

- (1) 訪問調査した世話人協会
BETREUUNGSVEREIN WANDSBEK E. V, (association of counsellors) の報告によるとハンブルグ市は、人口170万人であるがそのうちの1%の17000人が世話を受けているということであった。
- (2) この度訪問調査をしたのは、ハンブルグ市の世話人協会 (BETREUUNGSVEREIN WANDSBEK E.V) と 後見裁判所 (AMTSGERICHT HAMBURG - WANDSBEK), ミュンヘン市の世話支援センターとバジング市役所市民センター (Bürgerzentrum Rathaus Pasing) と地域福祉センター (SBH: Sozial bürgerhäuser) である。
- (3) 今村雅夫 (2001) 「社会福祉基礎構造改革の下での福祉事務所・市町村の役割を問う—福祉サービス利用者の権利保障と自治体の公的責任—」『総合社会福祉研究』18, 60-75。

齊藤嘉彦 (2000) 『介護保険最前線—日独の介護現場の取材から』 ミネルヴァ書房

212-216。本田純一 (2001) 「成年後見制度の利用上の課題について」『月刊福祉』JULY 2001, 16-17, 等議論は多い。

- (4) 旧制度の課題に関しては、田山輝明〈2000〉『成年後見法の研究〈下巻〉』251-252や新井誠 (1992) 「ドイツ成年者世話法の運用状況」『ジュリスト』1011, 60-61が詳しい。
- (5) バジング市役所市民センター (Bürgerzentrum Rathaus Pasing) 提供の資料による。
- (6) 新井誠は (1998) 「成年後見制度をめぐる課題—地方自治体における権利擁護システムの構築に向けて」『社会福祉研究』70, 81-90において地域における権利擁護の組織図を提示してネットワークの必要性等について論じている。

赤沼康弘 (2004) 「成年後見制度のための提言—特に法定後見について」『成年後見法研究』1-70において、後見人支援機関の位置づけと一定の補助の必要性を論じている。

田山輝明 (2004) 「成年後見制度の現状と課題」『社会福祉研究』91, 41においてマンパワーの育成の必要性について論じている。いずれも重要な指摘であり、本稿においても同じ立場をとっている。

文献

- 神谷遊 (1992) 「法定後見をめぐる比較法的研究」『現代家族法。第4巻』日本評論社, 148-149。
- 田山輝明 (2004) 「日本の成年後見制度の現状」『成年後見法研究』日本成年後見法学会 1, 34。

厚生労働省 (2004 a) 第16回社会保障審議会
介護保険部会資料「介護保険制度見直しに関
する意見」[http://www.mhlw.go.jp/shing/
2004/07/dl/s0730-5b1/pdf](http://www.mhlw.go.jp/shing/2004/07/dl/s0730-5b1/pdf) (2005. 1. 20)

厚生労働省 (2003) 「2015年の高齢者介護」
(上) 高齢者介護研究会『賃金と社会保障』
1351. 1352, 50-82.

厚生労働省 (2003) 「2015年の高齢者介護」
(上) 高齢者介護研究会『賃金と社会保障』
1353, 38-50.

高齢者リハビリテーション研究会 (2004)
「現行サービス見直しへの提言」『賃金と社
会保障』 1381, 32-37.

全国市長会 (2004) 「介護保険制度の基本的
見直しに関する意見」『賃金と社会保障』
1370, 4-25.

日本経済団体連合会 (2004) 「介護保険制度
の改革についての意見」『賃金と社会保障』
1370, 26-30.

厚生労働省 (2004 b) 「介護保険制度改革の
全体像～持続可能な介護保険制度の構築～」
[http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/09/s
0929-12d.html](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/09/s0929-12d.html) (2004. 12. 29)

『週刊社会保障』 2316, 24-29.

厚生労働省 (2004 c) 「新たなサービスの確
立, サービスの質の確保. 向上」『賃金と社
会保障』 1381, 19-31.

広井良典 (1999) 『ケアを問いなおす-〈深層
の時間〉と高齢化社会』 ちくま新書.

田山輝明 (2000) 『成年後見制度の研究』 下
巻成文堂251-262, 367.

上山泰 (2000) 「ドイツ成年後見制度の現代
的展開と我が国新制度運用上の課題」『ドイ
ツ成年後見ハンドブック』 勁草書房,
181, 199.

新井誠 (1991) 「イギリスとドイツにおける
成年後見法の新たな展開」『ジュリスト』
972, 19-22.

佐藤哲治 (1994) 「成年後見をめぐる課題」
『法律のひろば』, 12, 34.

Tentative Plan for Organization of the Adult Guardianship System
for Use in Our Country

— The German legal guardianship laws for adults is used as a reference —

Yasuko NAKAMURA

ABSTRACT

The purpose of this report is to submit a tentative plan for the organization of the adult guardianship system for use in Japan. The basis for this system will be rooted from the German Legal Guardianship Laws for Adults as its model. Today, the Ministry of Health, labor and Welfare is considering the establishment of Regional Comprehensive Support Centers (tentative name), in local communities where people reside as they are reviewing the Long-term Care Insurance policy. At the Regional Comprehensive Support Centers, they are considering setting up a consultation service counter for the utilization of the adult guardianship system. This service counter will also serve as a general consultation service counter for care prevention programs. Organizing and managing the utilization of this system is important so that the adult guardianship system can perform its function to the maximum extent. As for the German legal guardianship system for adults, each state and each municipality has a key administrative role. They must coordinate with competent authorities, a support center for caregivers, and an Association of caregivers. There, professional caregivers and honorary caregivers give not only caring but also provide consultations, training, and educational activities. In our country, it is necessary to establish a support system for the utilization of the adult guardianship system with an emphasis on mutual cooperation. Therefore, Regional Comprehensive Support Centers, as the primary authority will enable the whole system to function well.

Key words : Regional Comprehensive Support Center(tentative), the Adult Guardianship System, The German Legal Guardianship Laws for Adults, Function as a whole.